Le système de représentation politique dans l'Espagne de Franco

di Miguel Ángel Giménez Martínez

1. *Fondements idéologiques et précédents historiques*

L'humanité a toujours ressenti le besoin d'établir des régimes stables et permanents dont les structures régissent les rapports entre les membres d'un même territoire. Tous les régimes politiques installés au pouvoir, que ce soit au moyen d'élections, par révolution ou par un coup d'État, se voient dans l'impérieuse nécessité de représenter son peuple. La communauté ne peut se gouverner par elle-même: il faut toujours un Gouvernement par lequel les autres citoyens soient gouvernés. Mais le peuple a besoin de connaître les intentions du Gouvernement, il a besoin de représenter sa pensée devant ses propositions et, lorsqu'il les adopte, il a besoin de les faire siennes, de les accepter, en quelque sorte.

Plus le mécanisme de représentation est efficace, plus l'action du gouvernement l'est; autrement**,** celui-ci reste isolé et reste progressivement intimidé face à une communauté qui ne participe pas de son action.

L'intégration entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés se fait, essentiellement, à travers d'organes représentatives qui accomplissent une fonction spécifique à l'intérieur du système politique: canaliser la participation du peuple à l'élaboration des normes, à la discussion des questions statutaires et à l'acceptation ou révision des plans du gouvernement au nom de la communauté nationale. Les institutions dont il est question doivent être conçues en vue de la fonction qu'elles sont censées accomplir et leur procédure doit être le plus approprié pour la mener à bien. Ce qui implique, d'une part, une composition bien ajustée et une procédure de désignation ou d'élection des représentants. En outre, cela suppose une structure organisationnelle efficiente et une certaine façon de se gouverner et de fonctionner.

Dans l'Espagne de Franco, la représentation des citoyens fut articulée au moyen de la ainsi nommée "démocratie organique", système selon lequel la représentation des individus se trouve reléguée par celle des "entités naturelles" de la société: la famille, la commune et le syndicat. C'est vers cette idée de démocratie que les divers courants doctrinaires qui soutenaient le "Nouvel État" confluaient. Loin d'être un mouvement idéologique bien défini, le franquisme fut la synthèse des différents positionnements dogmatiques de la droite espagnole, groupés autour du "Generalísimo" et dont l'influence fluctua selon les différentes étapes de la dictature. Les piliers idéologiques du régime étaient constitués par des forces disparates qui comprenaient depuis les fascistes de la Phalange jusqu'aux traditionnalistes carlistes, en passant par le catholicisme de l'Action Espagnole et certains secteurs

provenant de la Ceda (Confédération espagnole des droites autonomes). C'est pour cela qu'on peut affirmer que, surtout à ses débuts, le franquisme constitua un régime de "famille" qui se matérialisa même dans les différentes institutions, où l'on respectait un équilibre entre les différents secteurs [1].

Ces différents groupes idéologiques se rapprochaient plus par les éléments négatifs de leurs programmes que par les éléments positifs [2]. Avant tout, ils s'opposaient à tout ce que la Seconde République avait signifié, c'est-à-dire sa rupture d'avec la tradition, son radicalisme, le communisme sous-jacent qu'ils y voyaient et l'anticléricalisme qui l'avait caractérisée. Sur un plan plus intellectuel, ils refusaient le régime parlementaire et ses institutions les plus emblématiques: le contrôle du Parlement sur le Gouvernement, le pluralisme politique, le système de partis et, en corollaire, la démocratie individualiste, libérale et "inorganique".

Cette attitude avait déjà une longue trajectoire [3]. Ainsi, les traditionnalistes avaient déjà signalé que les défauts du régime parlementaire ne se réduisaient pas à une question de mise en pratique mais qu'ils se trouvaient au cœur même de la théorie du libéralisme. Par conséquent, on ne pouvait que l'éliminer et le remplacer par un nouveau système représentatif de composition exclusivement organique. C'est pourquoi, Don Jaime de Borbón, prétendant carliste au trône, décrivait le parlementarisme comme un régime qui s'appuyait sur la "guerre civil des partis" et proposait donc des *Cortès* "représentatives des classes organisées et des intérêts réels de la nation" [4].

Juan Vázquez de Mella, pour sa part, adopta une position très similaire. Selon lui, le système de représentation libéral était vicié du fait de se cimenter sur la confrontation entre les partis, confrontation qui finissait par déboucher sur un régime de domination inconditionnelle de la majorité et, avec lui, du Gouvernement [5]. Ce que Vázquez de Mella proposait, c'était d'instaurer une démocratie organique, à laquelle aboutissait tout naturellement le "vrai" sens de la souveraineté. Celle-ci n'était pas un concept unique, absolu et indivisible, mais elle consistait dans la capacité autonome des couches hiérarchisées de la société d'atteindre leurs buts. Ainsi comprise, la souveraineté pouvait être attribuée non pas seulement à l'État mais aussi aux entités sociales ou "corps intermédiaires" qui le composaient [6]. Toutes ces entités – de par leur qualité d'entités souveraines, dans le sens mentionné – devaient participer de la vie publique; et cela à travers des *Cortès* organiques, où les différents intérêts sociaux seraient représentés. Des *Cortès* dont les fonctions seraient réduites à assister le roi – vraie source du pouvoir – et dont les députés se trouveraient liés aux entités qui les auraient choisis à travers du mandat impératif [7].

La démocratie organique proposée par le traditionalisme avait donc une composante clairement reliée à l'Ancien Régime. Le catholicisme intégriste partait aussi de cette idée, mais il ajoutait une touche de modernité. Tous les deux, ils partageaient le refus du parlementarisme, qu'ils considéraient un "fléau épouvantable", où les partis politiques modifiaient l'ordonnance juridique à leur guise, sans aucun respect pour l'identité nationale [8]. Pour Manuel de Bofarull, fondateur, avec Ángel Herrera Oria, de l'Acnp (Association catholique nationale des propagandistes), le parlementarisme espagnol était une caricature de celui britannique car, à différence de celui-ci, il avait été construit sur des bases artificielles. La solution consistait, à son avis, dans sa suppression et dans l'instauration à sa place d'un régime représentatif organique en accord avec la philosophie thomiste [9].

La Phalange – qui deviendrait la principale source idéologique du régime de Franco, surtout dans sa première étape – était aussi un farouche détracteur du régime parle-

mentaire et de la démocratie inorganique qui allait avec. Le fondateur de la Phalange, José Antonio Primo de Rivera, voyait dans la démocratie de partis une source continuelle de conflits, non seulement à cause de la corruption électorale qu'elle traînait derrière elle – comme les événements de la Restauration avaient clairement mis en évidence –, mais aussi parce qu'elle cassait l'unité entre les espagnols. De là que le résultat des combats électoraux eût été un Gouvernement de majorité où le parti qui assumait le pouvoir imposait sa loi aux autres adversaires politiques. Par conséquent, la législation même changeait sa nature, étant donné qu'elle n'était que la simple réalisation du volontarisme et non pas le diktat de la raison: *non ratio, sed voluntas facit legem*. José Antonio proposait comme solution la démocratie organique, dont les fondements ne se trouvaient pas dans le concept de souveraineté propre au traditionalisme, mais dans l'idée d'individu. Celui-ci devait être considéré dans sa dimension sociale, dans ses rapports avec d'autres individus, en intégrant organismes ou "unités naturelles" telles que la commune, la famille et la corporation – ce dernier concept étant remplacé par la suite par celui de syndicat. Dans la pensée de la Phalange, l'individu restait donc annulé dans sa capacité de participer par soi-même en politique, ne pouvant le faire qu'à travers les groupes sociaux où il s'intégrait [10].

Ce sont ces idées, soutenues par les traditionalistes, les catholiques intégristes et les phalangistes, qui constituèrent le germe du système de représentation politique construit sous le régime franquiste. Mais, en outre, Franco disposa d'un précédent proche dans le temps de spéciale valeur: la dictature de Miguel Primo de Rivera, père de l'idéologue de la Phalange. Il y eut une affinité évidente entre les deux dictateurs, affinité que Franco ne dissimula jamais; en fait, le dictateur galicien renvoyait souvent à l'exemple et à la mémoire du dictateur andalou, qui avait été capable d'imposer en Espagne un ordre similaire à celui que le "Generalísimo" prétendait instaurer. De même que Franco, Primo de Rivera avait essayé d'institutionnaliser son régime à travers une Constitution, dont l'avant-projet fut présenté devant une Assemblée nationale consultative créée sur des modèles organicistes [11]. L'avant-projet de Constitution de 1929, qui échoua, incorporait des "Cortès du Royaume" à Chambre unique et hybrides qui mariaient la représentation individuelle avec la représentation organique à parts égales. Il s'agissait donc de réussir une formule mixte: les députés "corporatistes" seraient nommés directement par le roi et par les associations professionnelles, en prenant comme modèle non pas seulement la pensée traditionnelle espagnole mais aussi le constitutionnalisme institutionnaliste de Hauriou, qui fut présent au cours du débat constituant [12].

Le refus du parlementarisme augmenta pendant la Seconde République. Même s'il est vrai qu'on adopta les mesures nécessaires pour éradiquer quelques maux endémiques du système de représentation – spécialement le caciquisme –, le Parlement devint un levier de décision exclusivement majoritaire, réduisant de la sorte le domaine du consensus. Les partis de droite profitèrent de l'occasion pour essayer d'abattre tant le régime républicain que le parlementarisme et d'imposer un nouveau modèle de participation et représentation fondé sur l'organicisme, vers lequel convergeaient les traditionalistes, les phalangistes et les catholiques intégristes. Franco allait puiser de ces mêmes sources: auteurs de cette période, tels que Víctor Pradera, José Calvo Sotelo ou Ramiro de Maeztu, devinrent des référents – en plus de martyrs de la cause [13] –; d'autres, comme José María Pemán, survécurent au conflit et devinrent des guides intellectuels du régime.

Ainsi, Pradera, provenant du camp traditionaliste, fut un défenseur avancé de la démocratie organique et du rôle "conciliateur" des *Cortès* à l'intérieur de l'appareil institutionnel, qui "délibèrent, discutent et, de façon organique, confrontent les différents points de vue"[14]. Calvo Sotelo argumentait que les *Cortès* libérales étaient "gangrène et guillotine", éléments qui "rapetissent l'horizon politique et interposent entre peuple et mandataires intérêts secondaires"; il n'y avait pas d'autre alternative, à ses yeux, pour l'Espagne et pour le monde entier: "ou bien c'est le Parlement qui commande, ce qui revient à la lutte de partis, intérêts et classes, ou bien ce qui commande, c'est quelque chose qui est en dehors et au-dessus du Parlement"[15]. Pour sa part, Maeztu, pointait déjà dans ses premiers écrits syndicalistes l'idée d'un Sénat corporatif, dans lequel fussent représentés corporations, patronat et classes travailleuses[16]. Mais c'est peut-être Pemán qui théorisa sur la démocratie organique avec le plus de détail. De son point de vue, le libéralisme avait supprimé les organismes naturels existant entre l'individu et l'État, ce qui avait eu comme effet un élargissement du pouvoir publique, obligé de s'occuper d'affaires qui, autrefois, revenaient aux dits organismes. Il fallait, donc, que ceux-ci récupérassent leur espace de participation. Ainsi, il fallait ouvrir la voie à la famille, à la commune et aux entités territoriales intermédiaires (province, contrée, région) en vue de défendre leurs intérêts légitimes.

Celle-ci était donc la vraie démocratie, et non pas celle libérale, fondée sur une vision exclusivement individualiste et étrangère à la dimension sociale de la personne, construisant la "supercherie" que la somme des volontés personnelles conformait la volonté générale[17].

2. *Articulation juridique du système représentatif. Les* Cortès

A peine initiée la guerre civile, commença la progressive institutionnalisation du "Nouvel État" dirigé par Franco, dont l'expression "constitutionnelle" serait postérieurement consacrée dans les ainsi nommées Lois Fondamentales[18]. Celles-ci allaient inclure la formule représentative de la démocratie organique qui avait germée dans l'idéologie franquiste et qui avait été avancée en tant que norme programmatique dans les Vingt-six Points de "Fet y de las Jons" (Phalange espagnole traditionaliste et des juntes d'offensive nationale syndicaliste)[19], dont le sixième point établissait que

> notre État sera un instrument totalitaire au service de l'intégrité de la patrie. Tous les espagnols y participeront au moyen de leur fonction familiale, communale et syndicale. Personne n'y participera pas à travers les partis politiques. Le système de partis politiques sera aboli de la façon la plus rigoureuse et avec tout ce qui s'en suit: suffrage inorganique, représentation par factions opposées et Parlement de type connu.

Lors de son discours prononcé à l'occasion de l'unification des forces rebelles au sein du parti unique, Franco insista sur le fait que "ce que je demande, ce n'est rien d'inorganique, fugace ni temporaire" et souligna le refus des partis et des organisations politiques comme voies de participation[20].

L'implantation de la démocratie organique à travers les Lois Fondamentales traversa deux phases: la première fut caractérisée par un plus grand contrôle de la représentation citoyenne par le Gouvernement (1942-1967); la seconde supposa un essai d'ouverture, en augmentant les canaux de participation au moyen d'élections indirectes et des fonctions des institutions représentatives[21]. La première phase commença dans les années quarante, lorsque les Lois Fondamentales, qui allaient juridifier la démocratie organique, furent approuvées. Ici, une norme fondamentale fut, bien entendu, la Loi de *Cortès* de 1942[22], qui allait ériger une Chambre appelée à être "l'organe supérieur de participation du peuple

espagnol dans les tâches de l'État" (art. 1), et dont les membres seraient nommés par les espagnols à travers la famille, la commune et le syndicat. Celle-ci fut complémentée par la Loi de Référendum national de 1945 [23], qui créait un institut de démocratie directe afin de garantir, selon son préambule, que "dans les affaires de la plus grande importance, la volonté de la nation ne puisse pas être supplantée par le jugement subjectif de ses mandataires". D'une autre part, la Loi de Succession à la fonction de chef d'État [24] de 1947 déclarait que l'État espagnol était "représentatif". Et, finalement, la Loi des Principes du Mouvement national de 1958 [25] ajoutait que "les entités naturelles de la vie sociale: famille, commune et syndicat, ce sont des structures fondamentales de la communauté nationale" (p. VI), et réitérait le caractère représentatif de l'État, en précisant que:

> la participation du peuple dans les tâches législatives et dans les autres tâches d'intérêt général sera mise en œuvre à travers la famille, la commune, le syndicat et autres entités avec représentation organique qu'à cette fin reconnaissent les lois. Tout organisation politique de n'importe quel genre qui se trouve en marge de ce système représentatif sera considérée illégale (p. VIII).

Sans doute, les *Cortès* furent l'institution la plus significative du système de représentation politique du franquisme [26]. Dans la rédaction originelle de son préambule, la Loi des *Cortès* indiquait la nécessité de ce que "les éléments constitutifs de la communauté nationale" furent présents au moment d'adopter des décisions d'État. C'est pour cette raison que le Chef de l'État, sans que cela supposât une réduction de sa pleine capacité normative [27], s'autolimitait en soumettant par la suite les lois à la consultation des *Cortès*. On reprenait ainsi, selon le discours inaugural de la Chambre prononcé par son premier président, le traditionaliste Esteban Bilbao, "des glorieuses traditions espagnoles" intégrées dans la "Constitution historique" [28]. Bien entendu, la présence des *Cortès* réduisait l'importance du Conseil national du Mouvement et, en conséquence, l'idée de prédominance du parti unique, en s'éloignant de la sorte du régime de modèle totalitaire [29].

La configuration des *Cortès* nous montre cependant un organisme appauvri dans sa composition, organisation et fonctions. Pour ce qui concerne le premier aspect, il est très significatif que l'on exclue la famille de la représentation parlementaire, malgré l'insistance de l'idéologie franquiste à la considérer comme unité naturelle de base. On voulut surmonter cette absence en considérant la commune comme une réunion de familles, de telle sorte que la représentation familiale était jusqu'à un certain point englobée dans celle de la commune.

Ainsi donc, les *Cortès* de 1942 étaient composés, en vertu de l'art. 2 de la Loi qui les avait créées, de sept "groupes de députés" [30], selon l'expression consacrée par la Loi de Succession (art. 4), susceptibles d'être classifiés en trois majeurs et quatre mineurs [31]. Les majeurs seraient le "groupe syndical", intégré par les représentants des syndicats verticaux, qui ne dépassaient pas le tiers du total des députés; le "groupe local", constitué par les maires des cinquante capitales de province, ceux de Ceuta et Melilla et un représentant pour tous les autres communes de chaque province, désignés par la respective *Diputación Provincial* (sorte de Conseil général de la provence); et le "groupe politique" [32], constitué par les conseillers nationaux de *FET y de las JONS*, dont le nombre dépassa même la centaine. Ce dernier groupe était celui qui s'ajustait le moins à la philosophie de la démocratie organique, puisqu'il introduisait dans son sein un "organe d'organes" qui ne représentait aucune entité naturelle. Les groupes mineurs étaient au nombre de quatre: celui intégré par les élus directement par Franco, dont le nombre ne dépassait pas les cinquante et qui étaient

choisis parmi les membres de la hiérarchie ecclésiastique, militaire, administrative et sociale; celui des représentants des professions libérales (avocats, médecins, pharmaciens, vétérinaires, architectes, élus par les doyens des Corporations respectives); celui des hauts postes (ministres, présidents du Conseil d'État, du Tribunal suprême et du Conseil suprême de Justice militaire); et celui culturel (recteurs d'Université, chancelier de l'Hispanité et présidents de l'Institut de l'Espagne et des Académies royales).

Ce ne fut que quatre ans plus tard, en 1946, que la Loi de *Cortès* fut modifiée et que le groupe local expérimenta un accroissement (on ajouta un représentant pour chaque *Diputación Provincial* et *Mancomunidad Interinsular* des îles Canaries), ainsi que le groupe professionnel (cela grâce à l'incorporation de nouvelles professions: licenciés et docteurs ès sciences et lettres, notaires, conservateurs des hypothèques et procureurs des tribunaux), le groupe syndical (on accorda une représentation propre aux Chambres officielles de Commerce) et le groupe culturel (on y ajouta trois députés provenant du Conseil supérieur de la Recherche scientifique)[33].

Néanmoins, la complexité dans la composition des *Cortès* était plus apparente que réelle. Malgré les multiples méandres et les motifs très variés de l'investiture, la qualité de député était obtenue, en première ou dernière instance, par la faveur du Gouvernement et, plus spécialement, de Franco. La Chambre fut constituée "par en haut" et, en fait, il n'y avait pas de possibilités réelles pour que la base sociale puisse y accéder, car l'appareil du *Mouvement*, les syndicats verticaux et l'administration de l'État disposaient qui étaient éligibles et, parmi eux, qui étaient les candidats préférés du régime. Il est vrai que le franquisme n'eut pas besoin d'avoir systématiquement recours à la fraude électorale, car celle-ci était, pendant la dictature, beaucoup plus subtile et reposait, soit dans l'annulation de la volonté des électeurs, soit dans l'élimination à la racine de tout candidat éligible qui pût être hostile ou indifférent au pouvoir. Les *Cortès* nées avec une composition pareille ne pouvaient qu'être des plus dociles et montraient les limitations réelles de la démocratie organique[34].

Du point de vue organisationnel, les *Cortès* furent privées d'une des autonomies fondamentales de toute Chambre parlementaire, puisque sa Loi constitutive (art. 7) avait prévu la nomination directe de son président – de même que celle de ses deux vice-présidents et ses quatre secrétaires – par le Gouvernement[35]. Enfin, depuis le début et en ce qui concerne leurs fonctions, les *Cortès* furent conçues comme une Chambre de consultation. En fait, ni la Loi de *Cortès* (art. 1) ni le Règlement provisoire de la Chambre de 1943[36] mentionnaient à aucun moment la faculté d'approuver les lois. Bien au contraire, les Cortès y apparaissaient comme étant chargées de leur "préparation et élaboration", dans la mesure où les Titres VI et VII du dit Règlement réduisaient les démarches parlementaires concernant les projets et propositions de loi à la seule élaboration d'un mémoire de la part d'une *Ponencia* (groupe de rapporteurs) et d'un rapport qui, une fois approuvé en Commission, était présenté au Gouvernement par le président des *Cortès*. De cette sorte, le dictateur réservait pour soi la phase décisoire du processus – la sanction –, que le pouvoir législatif englobait en dotant les lois d'une force inaliénable.

Comme on a déjà dit, la seconde phase de construction de la démocratie organique franquiste allait commencer en 1967, à la suite de l'approbation de la Loi organique de l'État, appelée à être la dernière des Lois Fondamentales, qui prétendait couronner l'édifice institutionnel de la dictature et supposa une importante transformation dans la composition et foncions des *Cortès*[37]. Malgré le fait que dans son élaboration s'affrontèrent continuistes –

qui la considéraient juste une nouvelle façade revêtant le même contenu – et réformistes – qui voyaient en elle l'espoir d'un changement substantiel du régime dans un sens démocratiseur –, il n'en reste pas moins que la Loi Organique de l'État marqua le "niveau maximum de la politique d'ouverture que l'idéologie autoritaire du régime pouvait se permettre"[38]. Du point de vue fonctionnel, les *Cortès* virent leurs compétences législatives élargies, puisqu'on leur confiait la tâche d'approuver les lois, et non pas seulement celle d'en rapporter. La loi acquérait ainsi un caractère dualiste, étant le fruit d'une double volonté: celle des Cortès et celle du Chef de l'État, qui gardait la sanction[39]. Du point de vue organisationnel, un progrès sensible se produisit concernant l'autonomie politique de la Chambre du fait de permettre que celle-ci choisisse parmi ses membres ses deux vice-présidents et quatre secrétaires, même si la figure du président des *Cortès* continua d'être soumise à la libre élection du Chef de l'État, après proposition du Conseil du Royaume[40]. En dehors de ces questions, il faut signaler que la réforme de 1967 impliqua aussi un changement significatif de théorie constitutionnelle. Si parfois il y avait eu des doutes concernant la représentation des députés aux *Cortès*[41], la Loi Organique de l'État spécifia formellement que, malgré le fait d'être choisis par les différents groupes organiques, ils représentaient en fait tout la nation et non pas seulement les secteurs qui les avaient désignés[42].

La composition de la Chambre fut aussi modifiée de façon substantielle, en restreignant le contrôle que le Gouvernement exerçait sur la désignation des députés[43]. D'une part, on réduisait à la moitié le nombre de représentants élus *ad libitum* par le Chef de l'État, d'autre part, cessaient d'exister les membres de plein droit dans le groupe local: ses membres seraient dorénavant désignés par les Plénums des organes municipaux et provinciaux respectifs. Mais, sans aucun doute, le grand changement se produisit grâce à la présence des députés familiaux, élus par "suffrage égal, direct et secret"[44]. Après avoir réitéré le caractère "d'entité naturelle" de la famille pendant plus de trente ans, finalement on lui accordait une représentation différentiée au sein des *Cortès*.

La représentation familiale ouvrait une certaine voie d'ouverture du moment où l'on instaurait des procédures électorales de participation interdites jusque là[45], mais en même temps elle entraînait d'importantes contradictions. Ainsi, même s'il est vrai que la représentation familiale permettait de dissocier une partie des *Cortès* de la volonté du dictateur, en fait, un vaste pourcentage des députés élus lors des élections de 1967 et 1971 étaient des "chefs de famille" avec un long parcours dans l'administration franquiste[46]. Le lien avec l'État continuait donc d'y être présent. Afin d'y remédier on suscita un intense débat sur l'opportunité de réformer le Règlement des *Cortès* en vue d'établir un régime plus stricte d'incompatibilités. Tandis que certains députés considéraient que cela constituait un moyen adéquat pour éviter un mandat impératif dissimulé[47], d'autres y voyaient le souvenir de la crainte atavique que, par le passé, avait eu le parlementarisme de ce que les pouvoirs législatif et exécutif soient confondus[48].

Un autre problème que posait la représentation familiale, et concrètement son caractère électif, était la tendance à revitaliser certains des éléments caractéristiques du tellement critiqué système représentatif libéral, plus concrètement la bataille électorale[49] et le caciquisme[50]. Finalement, le troisième conflit dérivé de la réforme des Cortès de 1967 fut la tentative des députés du "tiers" familial de gagner de l'autonomie par rapport au reste des représentations organiques, au moyen de ce que l'on nomma "Cortès transhumantes". Il s'agissait de réunions des députés familiaux tenues dans différentes villes d'Espagne afin

de contourner les marges étroites du débat qui admettaient les voies règlementaires; une conséquence inattendue de la politique d'ouverture à laquelle la Loi organique de l'État avait donné cours, mais qui fut rapidement neutralisée par les secteurs les plus immobilistes du franquisme[51].

3. *La représentation politique dans l'administration locale*

La démocratie organique fut mise en œuvre non pas seulement au niveau étatique, mais aussi au niveau des organes des communes et des provinces: les municipalités et les Conseils généraux (*Diputaciones provinciales*). Ainsi donc, le plan que le "Nouvel État" appliqua à l'administration locale donna lieu à une nouvelle régulation antidémocratique et conséquemment dérogatoire du système républicain en vigueur jusqu'alors. La centralisation désignative fut absolue pendant les premières années de l'après-guerre, car c'était le Gouvernement qui nommait et cessait tous les membres des commissions de gestion que jusqu'à 1948 dépendaient des municipalités. La régulation de l'administration locale ne fut pas modifiée jusqu'à l'approbation de la *Ley de Bases de Régimen Local* de juillet 1945, légèrement modifiée en 1953 et définitivement consolidée en juin 1955[52]. Les Lois Fondamentales, en cohérence avec cette normative et la nature dictatoriale du régime franquiste, ne donnèrent pas naissance à des institutions ou à des principes de représentativité démocratique communale. Même la commune, mise au même niveau que la famille et le syndicat en tant que "structure de base de la communauté nationale", n'était qu'un instrument ou canal à travers lequel s'accomplissait la "participation du peuple" aux tâches législatives et aux autres tâches d'intérêt général. Ainsi donc, il n'y eut aucune référence juridique "constitutionnelle" qui garantît ou qui reconnusse la commune comme institution indépendante[53]. La Loi organique de l'État, elle-même, subordonnait de façon explicite les fins particulières des "municipalités et provinces" à leurs "fonctions de coopération aux services de l'État" (art. 46.2).

Les conseils municipaux et les conseils généraux n'étaient, finalement, que des "organes de gestion" et le dernier échelon à l'intérieur d'un système où toute autorité restait subordonnée à celle d'en haut en totale dépendance. Il faut souligner que ce modèle administratif pyramidal, où la hiérarchie s'imposait à n'importe quelle autorité du pays, faisait abstraction de toute volonté de corps ou communauté sociale, de tout critère de savoir faire professionnel et, surtout, d'un cadre institutionnel fondé sur la responsabilité objective.

Les conseils généraux du franquisme, à propos desquels on a même dit qu'ils constituaient "des poches d'attachés à la feuille de paie"[54], étaient des corporations publiques qui délibéraient et décidaient sur les affaires inhérentes aux intérêts propres à chacune de ces entités territoriales. Étant donné que les membres des conseils généraux avaient une signification politique en raison du principe de représentation organique qui inspirait le régime de Franco, il importe d'analyser en détail la composition des dites corporations.

D'après la Loi de Régime local, le conseil général était intégré par le président et les députés provinciaux. Il y avait deux sortes de députés: les représentants des conseils municipaux de la province, groupés par arrondissements, et les représentants des corporations et entités économiques, culturelles et professionnelles qui y siégeaient. Le nombre des premiers égalisait celui des arrondissements; le nombre des autres ne pouvait pas excéder la moitié des premiers (art. 227). À son tour, la moitié de ces derniers devait provenir des entités syndicales de la province[55]. Les députés provinciaux étaient élus par des délégués ad

hoc désignés par chaque conseil municipal ou entité (art. 230). Pouvaient être élus tous ceux qui avaient la fonction de maire ou de conseiller municipal et ceux qui, dans le cas des autres entités, fussent inclus dans la liste proposée par le gouverneur civil (arts. 231-232). Cet ensemble compliqué de conditions cachaient en fait un entonnoir où seuls les candidats avec des liens avec le système pouvaient s'y introduire, et cela dans n'importe quelle de ses instances politiques. Les députés provinciaux avaient un mandat de six ans, et leur rénovation s'effectuait par moitiés chaque trois ans (art. 229). Pour finir, il faut aussi dire que les présidents des conseils généraux étaient nommés librement par le ministre de l'Intérieur et que les gouverneurs civils – représentants du Gouvernement dans la province et désignés librement par celui-ci – détenaient la présidence formelle des conseils généraux respectifs, aux réunions desquels ils pouvaient assister s'ils l'estimaient opportun (art. 222).

Il faut souligner, en outre, les particularités contemplées par la Loi de Régime local concernant les deux provinces avec un régime administratif jouissant de privilèges (les dénommés "fueros"), comme c'était le cas de Álava et Navarre, et la singularité du système local propre aux îles Canaries (art. 228.3 et 4). En plus de ses fonctions particulières d'autonomie fiscale, les conseils généraux des deux premières provinces présentaient des particularités structurales. Ainsi, la province d'Álava avait un nombre fixe de neuf députés, qui représentaient les conseils municipaux et entités selon la proportion antérieurement indiquée, mais avec une inégalité de représentation entre l'arrondissement de Vitoria et tous les autres. Celle de Navarre comptait avec sept députés nommés par les conseils municipaux des cinq "merindades" – qui comprenaient le même territoire que les arrondissements –, avec la particularité que celles de Pamplona et Estella nommaient deux chacune. À Navarre, la présidence de fait était exercée par le vice-président, qui était membre doyen du conseil général – le gouverneur civil détenait une présidence honorifique. Les îles Canaries, pour leur part, constituaient deux provinces où il n'y avait pas de conseils généraux. Ceux-ci étaient remplacés par les "Cabildos Insulares", un pour chacune des sept îles, intégrés par des conseillers qui représentaient les conseils municipaux et les entités antérieurement mentionnées, selon règle de parité. Dans chaque province, les représentants des "Cabildos", un pour chacun, formaient une corporation de niveau supérieur dénommée "Mancomunidad Interinsular".

Conformément au principe autoritaire qui inspira le processus politique espagnol depuis la Guerre Civil, les maires, organes qui présidaient les conseils municipaux et détenaient la représentation du Gouvernement dans les communes, étaient désignés par les instances gouvernementales. Dans les chefs-lieux et toutes les communes de plus de dix mille habitants, leur désignation revenait au ministre de l'Intérieur; dans tous les autres, c'était au gouverneur civil respectif que cela revenait, en rendant compte préalablement au ministre. Le poste de maire se poursuivait pendant une durée indéfinie, et sa révocation avait lieu lorsque le ministre de l'Intérieur ainsi le décidait. La Loi de Régime local disposait que l'acceptation du poste était obligatoire une fois que la nomination avait été faite (art. 59). Le régime juridique concernant les maires n'était pas appliqué aux deux municipalités majeures du pays, Barcelona et Madrid, lesquelles étaient régies par deux lois spéciales de 1960 et 1963, respectivement[56]. Leurs maires étaient nommés directement par le Chef de l'État, sous proposition du ministre de l'Intérieur, pour un mandat de six ans, sauf possible destitution anticipée.

Dans toutes les communes, exceptés celles qui traditionnellement fonctionnaient sous un régime de conseil ouvert – qui étaient fort rares et de très réduites dimensions – il y avait

un conseil municipal composé par le maire et les conseillers. La Loi de Régime local établissait que le nombre de ces derniers fût proportionnel à la population résidant dans la commune, assignant un nombre de trois aux communes dont le nombre de résidants n'excédait pas cinq cent et un maximum de vingt-quatre à celles dépassant le demi-million de résidants (art. 72). Les conseillers se partageaient en trois secteurs tout à fait pareils, qui représentaient respectivement les groupes familiaux, les associations syndicales et les entités économiques, culturelles et professionnelles établies dans la commune. La désignation des premiers était faite par suffrage directe, où étaient élus les chefs de famille et les femmes mariées. Ceux du second tiers étaient désignés par des délégués élus à leur tour par les membres des assemblés correspondant aux divers syndicats verticaux qui siégeaient dans le territoire communal. Ceux du dernier groupe étaient élus par cooptation des conseillers des deux premiers groupes déjà nommés.

Pour devenir conseiller, on demandait un âge minimum de 23 ans, savoir lire et écrire et remplir l'une des conditions suivantes, selon le tiers en question: être chef de famille, être affilié á l'Organisation syndicale avec affectation directe à l'une des entités existant dans la commune, être voisin de "reconnu prestige" et, en tout cas, figurer dans une liste de candidats proposée par le gouverneur civil de la province où la bonne conduite du candidat était attestée, ne pas avoir de casier judiciaire et être "affectionné au régime". En plus, pour qu'un candidat pût être considéré éligible par le tiers familial, il était requis, selon le Règlement d'organisation, fonctionnement et régime juridique des Corporations locales de 1952[57], exercer ou avoir exercé la fonction de conseiller municipal, être proposé par deux députés ou ex-députés des *Cortès*, par trois députés ou ex-députés provinciaux, ou bien par quatre conseillers municipaux ou ex-conseillers du même conseil municipal, ou bien être proposé par un groupe de chefs de famille, habitants de la commune, dont le nombre ne fût pas inférieur au vingtième du total des électeurs. Selon la Loi de Régime local, le poste de conseiller municipal était obligatoire et gratuit, s'étendait pour une durée de six ans et la rénovation de ses titulaires était faite par moitiés chaque trois ans (art. 78 et 85).

Cette procédure, fruit d'une adaptation du dogme de la représentation organique appliquée au niveau de l'État, restreignait fortement l'éventail de possibilités électorales de la plupart des citoyens[58]. Avec les élections municipales il arrivait quelque chose de très semblable aux élections des députés des *Cortès*: c'était de la pantomime. Tout candidat à être élu conseiller municipal qui n'avait pas d'étroits rapports avec les élites dirigeantes traînait derrière lui un considérable *handicap* qui ne pouvait être compensé qu'en ayant recours à la procédure compliquée et très coûteuse – de par les frais notariaux que cela comportait – de la présentation directe par les concitoyens. Une autre barrière, tout aussi infranchissable, était celle de la propagande: il était interdit d'entreprendre des collectes afin de financer les campagnes ou d'engager des scrutateurs ou des fondés de pouvoir, de sorte que seulement ceux qui recevaient un appui économique dissimulé de la part de l'État ou ceux qui possédaient une fortune personnelle considérable pouvaient opter à un poste de conseiller municipal. On peut comprendre, devant ce panorama, le peu d'intérêt qui suscitèrent auprès de la plus grande partie des citoyens les huit élections municipales qui furent tenues entre 1948 et 1973, où l'abstention s'élevait jusqu'au 75%[59]. Comportement fort logique si l'on tient compte du fait de la désignation directe des principaux et plus nombreux postes, qui détacha du concept d'élections municipales les éléments qui jusqu'alors les avaient rendues plus ou moins libres et propres, en s'ajustant maintenant sur le modèle de *elections without*

choice. Ce modèle non compétitif servait, cependant, pour l'accréditation externe, la mise en scène d'une fiction participative et la légitimation du pouvoir[60].

Même s'il est vrai qu'il y eut une certaine rivalité entre les candidatures attachées au *Mouvement* et les listes monarchiques ou conservatrices modérément contestataires[61], parler ici de pratique électorale *stricto sensu* ne fait aucun sens, car tenir des élections sans suffrage universel ni un minimum de droits politiques, ce n'est qu'une farce de démocratie. L'absence de liberté rendait impossible un authentique choix, même en tenant compte de la normale participation des démocrates, car cela impliquait non seulement une contradiction avec leurs convictions mais aussi un appui involontaire à un régime autoritaire. En outre, si pendant tellement d'années les élections municipales ne suscitèrent pas l'intérêt de la plupart des citoyens, c'est parce que tout le monde savait que les maires étaient nommés par désignation du Gouvernement, que les conseils municipaux manquaient des ressources nécessaires pour mener à bien une vraie politique municipale, que les conseillers n'avaient aucun pouvoir sur le maire et, finalement, que les candidatures officielles étaient les seules ou presque à avoir une chance d'être élues[62]. Les élections municipales, en conséquence, n'étaient autre chose qu'un "épisode administratif" éloigné de l'intérêt des espagnols, et cela dû à la très faible portée de la votation, la complexité du système, l'existence d'un tiers d'entités et les restrictions excessives à la campagne électorale[63].

Ceux qui étaient pour l'ouverture essayèrent de modifier les étroites limites légales de la politique locale à travers la promulgation d'une nouvelle Loi de Bases qui viendra remplacer celle de 1945, mais les attaques du secteur immobiliste et les propres limitations du système empêchèrent que ces changements entrainassent une vraie transformation dans un sens démocratique. Victime des pressions de la part des "ultras", le projet de loi sur cette question qui avait été présenté par le Gouvernement aux *Cortès* en 1972 fut retiré et remplacé par un autre plus restrictif, finalement approuvé en 1975[64]. La nouvelle Loi de Bases du Statut de Régime local offrait la nouveauté d'accorder la qualité d'électeurs à tous les habitants inclus dans les listes électorales et permettait que les conseillers municipaux pussent choisir le maire – sauf ceux de Madrid et de Barcelona. Cependant, la représentation organique par tiers restait intouchable, le Gouvernement se réservant toujours le pouvoir discrétionnaire de révoquer les maires par "grave manquement à ses devoirs dans ses fonctions" et les gouverneurs civils continuaient d'être le noyau authentique du pouvoir local sans lien direct avec les administrés.

4. *Un essai frustré de réforme: les associations*

Parfois Franco employait le terme "Constitution ouverte" pour faire allusion au caractère flexible des Lois Fondamentales, si différent de la rigidité propre aux textes libéraux[65]. C'est ce qui explique que, à la suite des circonstances – autant externes qu'internes – la dictature franquiste eût une certaine marge juridique pour évoluer dans ses dernières années vers une plus grande ouverture[66]. Comme on a déjà vu au chapitre 2, un premier pas fut l'approbation de la Loi organique de l'État en 1967. Le deuxième aurait pu venir de la tentative de mener à bien une normative d'associations politiques qui finit par être avortée, mais elle mérite d'être mise en évidence, car elle supposa un essai de construire une "démocratie à l'espagnole", dépassant l'organicisme mais sans abandonner les postulats doctrinaux du régime[67].

Le lent dépassement de la conception originaire de la démocratie organique franquiste était la conséquence de la progressive reconnaissance de ce que Linz appela "pluralisme

limité", propre aux régimes autoritaires[68]. Celui-ci s'affermissait à mesure que la dictature s'éloignait de sa première phase, marqué par l'affinité au totalitarisme fasciste. Depuis 1967 – et même avant, depuis la Loi des Principes du Mouvement national de 1958 – les mentions à *Fet y de las Jons* en tant que parti unique disparurent, tandis que le *Mouvement* était identifié à une "communion des idéaux de ceux qui donnèrent leur vie pour la Croisée", ce qui permit l'admission formelle de la présence d'idéologies diverses à l'intérieur des principes centraux du régime. Dans ce sens, la Loi organique de l'État allait reconnaître que le *Mouvement* promouvait la vie politique "dans un régime de concurrence ordonnée de critères" (art. 4), en faisant sienne une idée contenue dans l'une des phrases les plus répétées par le dictateur, qui en 1961 avait dit que "répudier le système de partis par ce qu'il a de désagrégeant et avilissant, ce n'est pas méconnaître la diversité d'opinions, mais faire en sorte qu'elles s'expriment à travers ses canaux représentatifs légitimes"[69].

On essaya de canaliser ce pluralisme discret – qui devait évoluer à l'intérieur des lisières des Principes du Mouvement – par l'étroite marge du droit d'association. Le *Fuero de los Españoles* de 1945 avait déjà reconnu le droit des citoyens à s'associer librement pour des fins licites (art. 16). Mais, en outre, une partie du support idéologique du franquisme – spécialement le courant catholique[70], avec l'appui de certaines encycliques papales[71] – avait défendu que le droit d'association constituait une liberté naturelle. Étant donnée cette situation, la doctrine ne tarda pas à parler des associations volontaires en tant qu'exercice d'un droit[72] et la normative ne fit que suivre: la Loi d'Associations de 1964[73] établissait dans son préambule que "le droit d'association est un droit naturel de l'homme que le droit positif ne peut pas entamer, et il est même astreint à le protéger, puisque l'État a fort intérêt à le préserver et diffuser comme phénomène social et instrument de ses propres fins".

Or, la reconnaissance de ce droit d'association devait toujours évoluer à l'intérieur de la Loi des Principes du Mouvement national, qui, comme il a déjà été dit, interdisait toute organisation politique en marge de la famille, la commune, le syndicat et autres entités "avec représentations organique" contemplées dans les lois (p. VIII). L'associationnisme supposait, en fait, donner protection juridique aux différentes "familles politiques" qui cohabitaient sous le régime franquiste, au-delà de la reconnaissance tacite qu'on leur accordait à travers la répartition des portefeuilles ministériels à laquelle Franco procédait habituellement[74]. La question, cependant, était celle de savoir si, en admettant le caractère de *ius naturale* du droit d'association, on autoriserait les associations situées en marge de la représentation organique.

Le débat autour de l'acceptation ou du refus des associations politiques engendra deux positionnements opposés. Ses détracteurs considéraient que la seule voie de participation au régime était celle des entités organiques. Des associations étaient possibles, certes, mais en aucun cas celles à caractère politique, puisque l'instauration de cette forme de participation supposerait le retour des partis politiques depuis l'exil auquel ils avaient été condamnés[75]. Les points forts de l'argumentation étaient, donc, deux: d'une part, le fait qu'il n'y avait pas de différence substantielle entre les associations politiques et les partis, et dès lors elles étaient exclues par la Loi des Principes du Mouvement national, et, d'autre part, qu'il n'y avait pas de participation possible en dehors des voies organiques.

Tout à l'opposé, les partisans des associations politiques considéraient que celles-ci ne devaient pas être identifiées aux partis politiques. Il s'agissait de groupements qui évolue-

raient à l'intérieur de la légalité franquiste, avec un respect scrupuleux des principes du Mouvement; c'est pour cela qu'on parlait plus de "pluriformisme" que de "pluralisme" (support des partis politiques)[76]. Il y était question, tout simplement, de donner corps au contraste d'opinions que les paroles mêmes de Franco légitimaient. Empêcher que les diverses tendances s'organisent en associations politiques supposerait tourner le dos à la réalité et fomenter la formation d'une "Espagne parallèle" à celle officielle. Les associations, par conséquent, devaient être admises comme une voie de participation intermédiaire entre le pluralisme politique et le régime de parti unique. En plus, les associations devaient s'organiser en dehors de la démocratie organique, chose pour laquelle on proposa même une modification du principe VIII de la Loi des Principes du Mouvement national. Tel qu'il était rédigé, ce principe obligeait aux associations à s'en tenir toujours aux voies organiques de participation (famille, commune et syndicat); selon Eduardo Adsuara, "il n'y avait pas d'autre alternative: les associations politiques devraient être des entités avec représentation organique ou, autrement, elles se placeraient en dehors de ce système représentatif et seraient, donc, illégales". Il était donc nécessaire de réformer le dit principe parce que la démocratie organique devait être complétée par l'inorganique constituée par les associations. Agir autrement, ce serait méconnaître "cette représentation qui jaillit, inévitablement, de la dimension individuelle de la pleine condition humaine"[77].

Cependant, les réussites de l'associationnisme politique et, par conséquent, les tentatives de dépasser la démocratie organique n'eurent que des effets très limités. Le Statut organique du Mouvement de 1968[78] envisageait la participation des espagnols aux tâches du Mouvement à travers la constitution ou l'intégration dans des associations "dans le cadre défini par le régime juridique du Mouvement" (art. 8.d). L'objectif de ces organisations politiques devait se restreindre à étudier et améliorer les principes du Mouvement à travers le "contraste d'opinions légitime" (art. 14 et 15), en s'en tenant en tout cas "à la doctrine contenue dans les Principes Fondamentaux" (art. 17).

En s'abritant derrière les dispositions du Statut Organique du Mouvement, le Conseil national approuva en 1969 un premier avant-projet de Bases du Régime juridique associatif. Le texte admettait les "associations d'opinion", dont les organisateurs devaient rassembler 25.000 signatures afin de les inscrire légalement[79], tandis que le Conseil national garantissait le contrôle total sur leur autorisation, sans qu'il y eût de spécification aucune sur les finalités ou fonctions des dites associations[80]. On instaurait donc un associationnisme inorganique, certes, mais d'un pluralisme presque nul. Franco lui-même se méfiait des associations car il les considérait "l'antichambre" des partis politiques. Dans cet état des choses, le dictateur refusa de ratifier la validité de ce qui avait été approuvé par le Conseil national et destitua le ministre secrétaire général du Mouvement responsable du texte, José Solís.

Son remplaçant, Torcuato Fernández-Miranda, présenta en 1970 un nouvel avant-projet d'Associations d'action politique au Conseil national. Celui-ci stipulait que toute proposition d'association devait compter non moins de 10.000 membres signataires. Les organisateurs de chaque association seraient tenus de signer un document notarial comme quoi elles s'obligeaient à respecter les Principes du Mouvement et les Lois fondamentales, et, par surcroît, elles devraient être sujettes à la supervision d'un comité nommé par le Conseil national. De cette façon, la bureaucratie du Mouvement s'assurait une pleine autorité sur n'importe quelle association qui pût se constituer[81]. L'avant-projet continua de l'être tout au long des trois années suivantes: Franco n'approuvait

pas l'idée, malgré le fait que "l'engin" restait totalement sous son contrôle, et il ordonna à Fernández-Miranda de le retirer[82].

Le longuement discuté Statut juridique du Droit d'association politique ne fut approuvé par les *Cortès* que vers la fin de 1974[83]. Finalement, la portée de la loi ne fut autre que celle de ramener les "familles" du régime à la situation antérieure à la création de *Fet y de las Jons*, en permettant aux organisations intégrées dans le Mouvement de récupérer leur propre personnalité juridique[84]. Le ministre secrétaire général du Mouvement, promoteur du projet, José Utrera, agit dans toute cette affaire mû par un profond sentiment de méfiance envers ce qu'il considérait comme ayant comme seul but ultime la légalisation des partis politiques. C'est pourquoi, il s'intéressa beaucoup à la question, pas tellement pour améliorer la représentativité des associations mais plutôt pour créer un mur de soutènement face aux "possibles déviations idéologiques"[85]. Telles qu'elles furent confectionnées, les associations devinrent, selon Salustiano del Campo, une "typique invention espagnole"[86]: pour leur mise sur pied il était requis un minimum de 25.000 membres distribués au moins dans quinze provinces, et elles toutes restaient restreintes à l'orbite idéologique du Mouvement et au contrôle organisationnel du Conseil national[87].

La possibilité que les associations pussent devenir de vrais partis était mise á l'écart de par l'incompatibilité que le régime avait établi entre sa propre nature et l'existence de partis politiques. Dans ce sens, la stratégie des associations, du point de vue de leur impact réel sur la vie politique, finit par n'être qu'un "pur édifice en papier"[88]. En tout cas, le fait d'avoir reposé le droit d'association politique, même si cela avait été en faveur de la continuité et mise à jour du régime, amena à une révision du concept de démocratie organique, en ce qui concernait tant son contenu historique que son ouverture à la réalité politique du pays[89]. Ayant échoué, donc, cette tentative de rendre réel le "concours ordonné de critères" à travers les associations politiques, le début de la transition rendit extrêmement urgent la régulation du droit d'association en désarticulant le grand tabou que pour la dictature avaient supposé le régime parlementaire et les partis politiques[90].

(Traduzione dallo spagnolo di Juan Carlos Pardo Serrano)

NOTE

1. J. Ferrando, *El régimen de Franco. Un enfoque político-jurídico*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 97-99.

2. J. Tusell, *La dictadura de Franco*, Barcelona, Atalaya, 1996, p. 166.

3. Vid. l'analyse de F. del Rey, *Las voces del antiparlamentarismo conservador*, dans M. Cabrera (ed.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 273-328.

4. *Manifiesto de Don Jaime. Biárriz, 30 de noviembre de 1919*, dans M. Artola, *Partidos y programas políticos, 1808-1936. Vol. II: Manifiestos y programas políticos*, Madrid, Alianza, 1991, p. 296.

5. J. Vázquez de Mella, *Una antología política*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999, pp. 213-214.

6. Sur le "sociétalisme hiérarchique" de Vázquez de Mella, l'ouvrage de P.C. González Cuevas, *El pensamiento político de la derecha española del siglo XX. De la crisis de la Restauración al Estado de partidos (1898-2000)*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 46-47.

7. J. Vázquez de Mella, *Los tres dogmas nacionales*, Madrid, Diana, 1941, p. 24.

8. *Manifiesto Integrista Tradicionalista. Madrid, 27 de junio de 1889*, dans M. Artola, *Partidos y programas* cit., p. 301.

9. M. de Bofarull, *Las antiguas Cortes. El moderno Parlamento. El régimen representativo orgánico*, Alcalá de Henares, 1945, pp. 14-24, 111-112 y 117-143.

10. Sur la pensé du fondateur de la Phalange, on peut consulter A. del Río (ed.), *Obras de José Antonio Primo de Rivera. Edición cronológica*, Madrid, Delegación Nacional de la Sección Femenina del Movimiento, 1971, et J.A. Primo de Rivera, *Escritos y discursos. Obras Completas (1922-1936)*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.

11. Même si à l'origine de l'Assemblée nationale de Primo de Rivera on ne peut pas sous-estimer l'influence du fascisme italien, étant donné les rapports très étroits entre les deux régimes, celui-ci ne supposa qu'un "révulsif idéologique et sociopolitique" agissant sur un bagage traditionaliste préexistant. *Vid*. J. Tusell et I. Saz, *Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas*, dans "Boletín de la Real Academia de la Historia", 179, 1982, n. 3, pp. 441-442; R. Morodo, *Acción Española. Orígenes ideológicos del franquismo*, Madrid, Túcar, 1980, p. 10; et J.L. Gómez-Navarro, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, Cátedra, 1991, p. 266.

12. M. García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 398.

13. Calvo Sotelo fut assassiné à Madrid par un groupe de gardes d'assaut quelques jours avant l'éclatement de la guerre civile, tandis que Maeztu et Pradera furent fusillés à Aravaca (Madrid) et San Sebastián, respectivement, tout au début du conflit.

14. V. Pradera, *El Estado Nuevo*, Madrid, Cultura Española, 1941, p. 220.

15. J. Calvo Sotelo, *El Estado que queremos*, sélection et étude préliminaire de A. García-Arias, Madrid, Rialp, 1958, pp. 99-100.

16. R. de Maeztu, *El sindicalismo. Hacia el nuevo régimen*, dans *Obras de Ramiro de Maeztu*, Madrid, Editora Nacional, 1961, vol. VI, p. 108.

17. J.M. Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Madrid, Sáez Hermanos, 1929, pp. 72, 135, 181 et 193. Sur l'évolution de la pensé de Pemán, vid. J. Tusell et G. Álvarez Chillida, *Pemán: un tracto intelectual desde la extrema derecha a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1998.

18. Vid. une analyse de l'ordonnance "constitutionnelle" du franquisme dans M.Á. Giménez Martínez, *El Estado franquista. Fundamentos ideológicos, bases legales y sistema institucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

19. Les Vingt-six Points de *Fet y de las Jons* étaient, à l'origine, les Vingt-sept Points de Phalange, proclamés par José Antonio Primo de Rivera en novembre 1934. Tous les points excepté le dernier, victime propitiatoire de l'unification avec les traditionalistes (celui qui affirmait que "nos efforts seront consacrés à triompher dans la lutte uniquement avec les forces assujetties à notre discipline. Notre intention, c'est de ne pas faire de pactes. Ce n'est que dans l'assaut final pour la conquête de l'État, que le commandement gérera les collaborations nécessaires, et cela à condition que notre prédominance soit toujours assurée"), furent intégralement assumés par le *Movimiento* (Mouvement). Vid. sur ce sujet R. Chueca, *El fascismo en los comienzos del régimen de Franco. Un estudio sobre FET-JONS*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1983, p. 149; J.M. Thomàs, *La Falange de Franco. Fascismo y fascistización en el régimen franquista (1937-1945)*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001, p. 347; I. Saz, *España contra España. Los nacionalismos franquistas*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 164; M.Á. Ruiz Carnicer (ed.), *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2013, pp. 169 et ss.; et F. Gallego, *El evangelio fascista. La formación de la cultura política del franquismo (1930-1950)*, Barcelona, Crítica, 2014, p. 478.

20. *Discurso de unificación, 18 de abril de 1937*, dans *Fundamentos del Nuevo Estado*, Madrid, Vicesecretaría de Educación Popular, 1943, pp. 11-18.

21. M. Martínez Cuadrado, *Representación. Elecciones. Referéndum*, dans M. Fraga, J. Velarde et S. del Campo, *La España de los años 70. III. El Estado y la política*, Madrid, Moneda y Crédito, 1974, pp. 1376-1383.

22. "Boletín Oficial del Estado" (Boe), n. 200, 19 juillet 1942, pp. 5301-5303.

23. Boe, n. 297, 24 octobre 1945, p. 2522.

24. Boe, n. 208, 27 de julio de 1947, pp. 4238-4239.

25. Boe, n. 119, 19 de mayo de 1958, pp. 4511-4512.

26. M.Á. Giménez Martínez, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012.

27. Reconnue dans les ainsi nommées "lois de prérogatives", du 30 janvier 1938 et du 8 août 1939, dont les articles 17 y 7, respectivement, attribuaient à Franco le "suprême pouvoir de dicter des normes juridiques à caractère général". Vid. Boe, n. 467, de 31 de enero de 1938, p. 5115; y Boe, n. 221, 9 de agosto de 1939, p. 4327.

28. "Boletín Oficial de las Cortes Españolas" (Boce), n. 1, 16 de marzo de 1943, p. 11.

29. A. Ferrari, *El franquismo: minorías políticas y conflictos ideológicos, 1936-1956*, Pamplona, Eunsa, 1993, p. 175.

30. N.d.T.: en fait, le terme employé pour désigner les membres des Cortès c'est "procurador (en Cortes)" et non pas "diputado"; on voulait par-là marquer la rupture d'avec les Cortès de la démocratie libérale en renvoyant à la conception médiévale de représentation politique.

31. Vid. cette classification dans R. Fernández-Carvajal, *La Constitución Española*, Madrid, Editora Nacional, 1969, pp. 92-93. On peut consulter un rapport de la complexe normative déployée pour l'élection/désignation des députés dans F. Garrido Falla, *Leyes políticas de España*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, pp. 1587 et ss.

32. Terminologie employée par Iglesias Selgas, *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Cabal, 1973, p. 99.

33. Boe, n. 70, 11 mars 1946, p. 1907.

34. Ce qui n'empêcha pas à certains publicistes proches du régime de proclamer que la nature des Cortès répondait à une "authentique démocratie", qui prétendait être la juxtaposition d'une "idée de légitimité démocratique" à "une pensée de ce que, dans un certain sens, on pouvait appeler légitimité aristocratique ". Vid., par exemple, J. Zafra Valverde, *Régimen político de España*, Pamplona, Eunsa, 1973, pp. 163-164.

35. E. Jerónimo et M.Á. Morales, *De las Cortes Españolas al Congreso de los Diputados: el devenir de su Presidencia (1942-1978)*, Almería, Universidad de Almería, 1997, p. 47. Cette procédure pour l'élection du président fut à l'origine de ce que cette figure réalisât l'idée d'une présidence autoritaire et unipersonnelle, entourée de camarades de Table, au caractère " plus propre à un authentique chef qu'à un *primus inter pares*". J. Gascón, *Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas*, dans "Revista de Estudios Políticos", 19, 1945, p. 144.

36. Le Règlement provisoire de 1943 fut modifié en 1946 et celui définitif ne fut approuvé qu'en 1957. Ce dernier fut à son tour amendé partiellement en 1967 afin d'être adapté aux prévisions de la Loi Organique de l'État. En 1971 fut approuvé un autre Règlement, qui sera le dernier de la Chambre. Au sujet de tous ces textes, vid. M. Fraga, *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical, 1959; M.M. Fraile Clivillés, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, et I. Fernández-Sarasola, *Reglamentos parlamentarios (1810-1977)*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 90-105 et 378-458.

37. Boe, n. 9, 11 janvier 1967, pp. 466-477. Sur le processus d'élaboration de la Loi Organique de l'État, vid. P. Hispán, *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 395 et ss.; et A. Soto, *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 20 et ss.

38. J. Ferrando, *El régimen de Franco: un enfoque político-jurídico* cit., p. 164.

39. Certains secteurs progressistes voulurent voir dans ce dualisme une tendance orientée vers la démocratisation des Cortès, comme c'est le cas de J. de Esteban *et al*., *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973, pp. 127-128.

40. Le Conseil du Royaume avait été créé par la Loi de Succession (art. 4) comme un organe avec "préséance sur les corps consultatifs de la nation" et avec la mission d'assister le Chef de l'État "dans les affaires et résolutions de la plus grande importance qui ressortent de son exclusive compétence".

41. L. Sánchez Agesta, *La representación política en nuestras Leyes Fundamentales*, dans "Arbor", 39, 1958, pp. 405 y ss.

42. R. Fernández-Carvajal, *La Constitución Española* cit., pp. 99-101.

43. Contrôle qui a fait dire à S. Juliá (*Política y Sociedad*, dans S. Juliá, J.L. García Delgado, J.C. Jiménez et J.P. Fusi, *La España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 144) que les *Cortès* franquistes, plutôt que de représenter le peuple, étaient une représentation de l'État même.

44. D'après le texte de l'art. 3 de la *Ley de Representación Familiar en Cortes*, Boe, n. 156, du 1er juillet 1967, pp. 9181-9182.

45. E. Álvarez Puga, *Los procuradores familiares*, dans "Dossier Mundo", 3, 1971, pp. 9 et ss.

46. Les résultats complets des élections au "tiers" familial des Cortès peuvent être consultés dans le *Archivo del Congreso de los Diputados*, *Serie Documentación Electoral*, boîte 193, dossier 6 (pour celles de 1967) et boîte 198, dossier 2 (pour celles de 1971). Ils sont analysés par F.J. Vanaclocha Bellver, *Las elecciones de representación familiar en las Cortes Españolas (1967-1974) como elecciones no competitivas*, dans "Cuadernos de Información Comercial Española", 1, 1977, pp. 59-76.

47. Le Règlement des *Cortès*, dans sa version de 1971, établissait dans son art. 7.1 que les députés n'étaient pas liés par mandat impératif, confirmant de la sorte la réforme introduite par la *Ley Orgánica del Estado* dans son art. 2 de la Loi de *Cortès*.

48. B. Díaz-Nosty, *Las Cortes de Franco: 30 años orgánicos*, Barcelona, Dopesa, 1972, pp. 114-115. On trouve une analyse détaillée de ces positionnements dans M.M. Fraile Clivillés, *Comentario al Reglamento de las Cortes* cit., pp. 1.156 et ss. La cinquième ordonnance finale du Règlement de 1971 établit que le régime d'incompatibilités serait réglé par loi. Lors de son ascension à la Présidence du Gouvernement, Carlos Arias Navarro inclut dans son programme la promesse de l'élaboration d'un projet de loi sur incompatibilités qui finit par être approuvé peu avant la mort de Franco, Boe, n. 183, 1er août 1975, pp. 16330-16331.

49. Le Gouvernement eut recours à des "usages traditionnels" afin d'assurer la victoire des candidats officiels et laisser de côté les candidats "critiques" ou "indépendants", tels que Antonio Carro à Lugo, qui se battit en retraite avant les élections, rendu face à un "boicot" promu par le Gouvernement civil suivant les instructions reçues depuis Madrid. *Vid*. M. Fraga, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 281.

50. Tel fut le cas de la propagande de la Fédération des Pères de famille de Valence, où l'on demandait aux catholiques de la dite association de voter les candidats qu'ils proposaient. Vid. M.Á. Aguilar, *Las últimas Cortes del franquismo*, Barcelona, Avance, 1976, pp. 90-91.

51. J. Meliá, *El largo camino de la apertura. Del referéndum a las asociaciones*, Barcelona, Dopesa, 1975, pp. 131-132.

52. Boe, n. 191, 10 juillet 1955, pp. 4.146-4.180.

53. L. Cosculluela Montaner et E. Orduña Rebollo, *Legislación sobre Administración local 1900-1975*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, vol. III, p. 16.

54. I. Riera, *Los catalanes de Franco*, Barcelona, Plaza & Janés, 1998, p. 209.

55. Boe, n. 291, 5 décembre 1963, p. 16994.

56. Boe, n. 151, 24 juin 1960, pp. 8685-8694, et n. 171, 18 juillet 1963, pp. 10982-10992.

57. Boe, n. 159, 7 juin 1952, pp. 2532-2556.

58. A. Nieto García, *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, dans S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Alfaguara, 1973, vol. II, p. 54.

59. A. Martínez Marín, *La representatividad municipal española: historia legislativa y régimen vigente*, Murcia, Universidad de Murcia, 1989, p. 131.

60. J. M. Vallés et A. Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 14 et 15.

61. J. García Fernández, *Las elecciones del franquismo*, dans "El País", 23 août 1977, p. 16.

62. J. A. González Casanova, *Las elecciones municipales y la lucha por la democracia*, dans *Las elecciones municipales a debate*, Barcelona, Alternativa 7X7, 1976, p. 21.

63. A. Elorza, *Elecciones municipales en Madrid (1948-1970)*, dans "Revista del Instituto de Ciencias Sociales", 19, 1972, p. 562.

64. Boe, n. 280, 21 novembre 1975, pp. 24342-24360.

65. A. del Río (ed.), *Pensamiento político de Franco. Antología*, Madrid, Servicio Informativo Español, 1964, pp. 54, 226 et 227. L'attitude de Franco s'avère surprenante, car les Lois Fondamentales étaient douées d'une rigidité égale ou supérieure non pas seulement à celle des Constitutions libérales (puisqu'elles exigeaient un referendum pour leur réforme, selon l'art. 10 de la Loi de Succession), mais même aux clauses d'intangibilité (les Principes du Mouvement national étaient inaltérables, d'après l'art. 3 de la Loi Organique de l'État).

66. J. de Esteban et L. López Guerra, *La crisis del Estado franquista*, Barcelona, Labor, 1977, pp. 185 et ss.

67. L'ouvrage le plus suggestif – et précoce – sur l'associationnisme est celui de J. Conte, *Las asociaciones políticas*, Barcelona, ATE, 1976. Vid. aussi l'article de Ó. Alzaga Villamil, *Aproximación al asociacionismo. Análisis de una demanda política*, dans Á. Fernández Sepúlveda et Ó. Alzaga, *Las asociaciones políticas en España*, Madrid, Edicusa, 1971, pp. 27-34.

68. J.J. Linz, *An authoritarian regime: Spain*, dans E. Allardt et Y. Littunen (eds.), *Cleavages, ideologies and party systems: contributions to comparative political sociology*, Helsinki, The Academic Bookstore, 1964, p. 295.

69. Boce, n. 700, 3 juin 1961, pp. 14621-14622.

70. A. Martín-Artajo et M. Cuervo Radigales, *Doctrina social católica de León XIII y Pío XI*, Barcelona, Labor, 1933, p. 82, et Á. Herrera Oria, *Subsidiariedad y política social en la Quadragesimo Anno*, dans *Obras Completas del Cardenal Ángel Herrera Oria*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2004, vol. V, p. 415.

71. Ainsi, par exemple, les encycliques *Rerum Novarum*, de Leon XIII, du 15 mai 1891 (alinéa 35); *Quadragesimo Anno*, de Pío XI, du 15 mai 1931 (alinéas 30 et 37); *Mater et Magistra*, de Jean XXIII, du 14 mai 1961 (alinéa 60) et *Pacem in Terris*, de Jean XXIII, du 11 avril 1963 (alinéa 23).

72. Vid., par exemple, M. Fraga, *El desarrollo político*, Barcelona, Grijalbo, 1971, p. 252; F. López-Nieto, *La ordenación legal de las asociaciones*, Barcelona, Bayer, 1973, p. 12, et Á. Sánchez de la Torre, *Comentario al Fuero de los Españoles*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 666 et ss.

73. Boe, n. 311, 28 décembre 1964, pp. 17334-17336.

74. Sur les "familles politiques", l'ouvrage le plus éclairant est celui de A. de Miguel, *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los ministros del régimen*, Barcelona, Euros, 1975, pp. 143-233.

75. La polémique autour des associations a été traitée par J. Ferrando, *El régimen de Franco: un enfoque político-jurídico* cit., pp. 164 et ss.; et par C. Molinero et P. Ysàs, *La anatomía del franquismo. De la supervivencia a la agonía, 1945-1977*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 183 et ss. La controverse sur l'associationnisme politique peut aussi être suivi au cours des débats au sein du Conseil national, transcrits dans les actes déposés auprès de *l'Archivo General de la Administración, Presidencia del Gobierno, Consejo Nacional del Movimiento*, boîte 51, expédient 9.930 (projet Solís), 9.949 (projet Fernández-Miranda) et 9.051 (projet Utrera).

76. T. Fernández-Miranda, *El Movimiento y el asociacionismo*, Madrid, Ediciones del Movimiento, 1970, p. 13. Selon A. de Miguel (*La herencia del franquismo*, Madrid, Cambio 16, 1976, pp. 208-209), dans le pluralisme idéologique était sous-jacente l'idée de rupture, pourtant "dans le pluriformisme on reconnaissait une pluralité de façons de comprendre et de servir avec fidélité nos Principes Fondamentaux, dans le cadre d'une unité de base, des règles acceptées par tous et d'un même espace de jeu".

77. E. Adsuara, *El asociacionismo*, dans "ABC", du 30 janvier 1970, pp. 16-17. Dans le même sens, J. Ferrando, *El Punto VIII de los Principios del Movimiento*, dans "Madrid", 11 janvier 1970, p. 3.

78. Boe, n. 4, du 4 janvier 1969, p. 173.

79. M. Herrero de Miñón, *El asociacionismo*, dans R. Morodo *et al.*, *España, perspectiva 1970*, Madrid, Guadiana, 1970, pp. 237-239.

80. J.A. González Casanova, *Asociaciones políticas y Monarquía moderada*, dans I. Camuñas *et al.*, *España, perspectiva 1974*, Madrid, Guadiana, 1974, pp. 101-122.

81. J. Ferrando, *El anteproyecto de Torcuato Fernández-Miranda*, dans "Madrid", du 25 juillet 1970, p. 3.

82. Dans le but de "planer sans atterrir", Fernández-Miranda occupa alors son temps à foncer dans un marasme de déclarations délibérément ambigües, parmi lesquelles ressortit sa fameuse affirmation aux *Cortès* sur le "piège sadducéen" que supposait "dire oui ou non" aux associations politiques, car la vraie question était de savoir si, en l'affirmant, on déclarait en même temps comme souhaitable l'existence des partis. Vid. Boce. Diario de Sesiones de las Comisiones, n. 85, 6 novembre 1972, p. 16.

83. Boe, n. 306, du 23 décembre 1974, pp. 26045-26049.

84. J. Tusell et G. García Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 150.

85. J. Utrera Molina, *Sin cambiar de bandera*, Barcelona, Planeta, 1989, pp. 105-108 et 109.

86. Cit. dans S. G. Payne, *Franco. El perfil de la historia*, Madrid, Espasa, 1992, p. 132.

87. Il y eut un autre avant-projet, qui ne prospéra point, commandé auprès de l'Institut d'Études administratifs par le ministre de la Présidence, Antonio Carro, lequel prétendait affranchir les associations politiques du Conseil national et du Mouvement. *Vid*. C. Molinero et P. Ysàs, *La anatomía del franquismo* cit., p. 209.

88. J.M. Alfaro, *La estrategia de las asociaciones*, dans "Informaciones Políticas", 19 juillet 1975, p. 6.

89. J. Amodia, *El asociacionismo en España: aborto inevitable*, dans "Iberian Studies", 3, 1974, pp. 9-15.

90. I. Fernández-Sarasola, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 312.